

SCUOLA SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

FORMAZIONE PERMANENTE

Le controversie in materia pensionistica e previdenziale

Cod.: P 23048 – Napoli, Castel Capuano 28-29-30 giugno 2023

GRUPPO DI LAVORO

La conformità a legge della copertura contributiva: potestà di controllo dell'INPS e riflessi sulle prestazioni.

Avv. Cristiana Vivian, coordinatrice dell'ufficio legale metropolitano dell'INPS di Milano

*

-- **PREMESSA.** Diritto all'integrità contributiva e copertura contributiva – principio di automaticità e limiti applicativi - controllo Inps e riflessi sulle prestazioni.

--1. Diritto all'integrità contributiva. Principi costituzionali applicabili alla fattispecie. Solidarietà e sostenibilità finanziaria. Superamento del principio di sinallagmaticità tra provvista contributiva e diritto alle prestazioni previdenziali.

--2. La solidarietà e la sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale.

--3. Tutela nell'ambito del rapporto giuridico previdenziale. Principio di automaticità. Applicazione condizionata, settoriale e cautelata?

--4. Tutela nell'ambito del rapporto contributivo. Azione del lavoratore nei confronti del datore di lavoro ma non solo?

--5. Prestazioni erogate indebitamente, controllo e autotutela dell'INPS. Conseguenze sulle prestazioni pensionistiche delle scoperture contributive successivamente intervenute.

--6. Controlli finalizzati alla copertura contributiva. Tempestività del controllo e riduzione del rischio di erogazione di prestazioni indebite. Accertamenti ex post e in prevenzione. Vigilanza Documentale e Ispettiva.

*

DIRITTO ALL' INTEGRITA' CONTRIBUTIVA E COPERTURA CONTRIBUTIVA – PRINCIPIO DI AUTOMATICITA' E LIMITI APPLICATIVI - CONTROLLO INPS E RIFLESSI SULLE PRESTAZIONI –.

PREMESSA.

Da un punto di vista metodologico, il tema del diritto all'integrità contributiva del lavoratore (dipendente) e quello, correlato, della copertura contributiva delle prestazioni previdenziali, non può prescindere da una preliminare riflessione sulle relazioni e sulle eventuali interferenze

sussistenti fra il rapporto giuridico previdenziale -instaurato fra lavoratore ed ente previdenziale – e quello contributivo, instaurato fra datore di lavoro ed ente previdenziale, dovendosi in proposito rilevare, da ultimo, un processo giurisprudenziale e dottrinale sempre più orientato verso il superamento del concetto del cd. “rapporto trilatero” unico, in favore dell’ autonomia e della distinzione dei due rapporti, entrambi riconducibili ad un unico fatto generatore - rapporto di lavoro- ma caratterizzati da disciplina, presupposti ed effetti diversi.

In quest’ottica, il tema dell’integrità contributiva pone dei primi quesiti: si può parlare del riconoscimento da parte dell’ordinamento di un diritto all’integrità contributiva del lavoratore? quali sono le modalità, anche soggettive, in cui si declina tale diritto e come si rapporta all’esigenza di copertura contributiva delle prestazioni previdenziali?

Sono rinvenibili nell’ordinamento previdenziale forme di efficace tutela del diritto del lavoratore all’integrità contributiva compatibili con l’esigenza di copertura contributiva delle prestazioni?

Va in primo luogo precisato che il diritto all’integrità contributiva del lavoratore è diritto diverso, sebbene funzionalmente dipendente da quello al versamento della contribuzione dovuta dal datore di lavoro e non corrisponde al diritto alla prestazione pensionistica vantato nei confronti dell’ente previdenziale, se non in forma di legittima aspettativa. Tale diritto è piuttosto quello che il lavoratore può vantare a che siano accreditati sulla propria posizione assicurativa i contributi dovuti dal suo datore e corrispondenti ai periodi regolarmente lavorati; potrebbe coincidere, dal punto di vista concreto, con il diritto al riconoscimento dell’anzianità contributiva corrispondente ad un rapporto di lavoro regolarmente svolto, cui consegua il diritto alla prestazione previdenziale. Ulteriori quesiti si dipanano da questa premessa, in primis, qual è il soggetto chiamato a soddisfare la legittima pretesa del lavoratore e, inoltre, se questa assuma la veste di diritto incondizionato, che possa essere fatto valere direttamente nei confronti dell’ente previdenziale a prescindere dall’adempimento del datore di lavoro o magari in concorrenza con quest’ultimo, ma comunque indipendentemente dall’esistenza di una contribuzione regolarmente versata.

Ed inoltre, se il sistema di finanziamento pubblico della previdenza e la scarsità delle risorse possano imporre delle limitazioni legittime, correlate alla necessità di copertura contributiva delle prestazioni, che è prodromica al funzionamento del sistema previdenziale nel suo complesso.

E, infine, quale ruolo assuma in tale prospettiva il principio di automaticità delle prestazioni e in che modo riceve concreta applicazione nell’ambito dell’ordinamento previdenziale.

Sotto quest’ultimo aspetto, come si concilia in concreto l’esigenza di copertura contributiva delle prestazioni previdenziali con quella di lasciare indenne il lavoratore dalle conseguenze del

mancato adempimento contributivo da parte del datore di lavoro e quali sono i correttivi di bilanciamento di queste due opposte esigenze?

Sotto altra prospettiva, il diritto all'integrità contributiva assume la veste di diritto del lavoratore al CORRETTO accredito della contribuzione dovuta, cui corrisponde un diritto generale della collettività a che non siano erogate prestazioni non dovute conseguenti a contribuzione invalidamente riconosciuta e accreditata e, per questo verso, ad una legittima gestione della spesa pubblica previdenziale.

All'INPS infatti compete il duplice controllo a) del corretto adempimento dell'obbligo contributivo da parte del datore di lavoro b) del presupposto legittimante l'accredito contributivo da cui scaturisce il diritto alla prestazione previdenziale: un rapporto di lavoro effettivamente esistente con un datore di lavoro non fittizio; l'instaurazione di un rapporto di lavoro dipendente che legittimi il distacco sindacale a norma dell'art. 31 L. 300/70 cui consegua l'accredito di contribuzione figurativa, la condizione di effettivo esubero aziendale che giustifichi la collocazione in CIGS del lavoratore prepensionato con contribuzione figurativa.

In mancanza dei presupposti di legge, l'INPS E' TENUTO a disconoscere in autotutela la contribuzione versata, che verrà conseguentemente annullata, con necessaria revoca delle prestazioni già liquidate e in godimento.

Il sistema di finanziamento della previdenza fondato sull'intervento pubblico, certamente impone da un lato di recuperare la contribuzione dovuta e necessaria all'erogazione delle prestazioni pure dovute e dall'altro di evitare l'esborso correlato a prestazioni non giustificate dalla ricorrenza dei dovuti presupposti di legge.

Onde l'importanza della funzione di controllo e delle azioni positive demandate all'ente previdenziale quale presidio di legalità e di corretta gestione della spesa pubblica previdenziale, funzione ovviamente da assolvere nel rispetto dei diritti legittimamente conseguiti dai lavoratori interessati, di regola estranei alle vicende che riguardano la costituzione della provvista contributiva.

1. DIRITTO ALL'INTEGRITA' CONTRIBUTIVA. PRINCIPI COSTITUZIONALI APPLICABILI ALLA FATTISPECIE. SOLIDARIETA' E SOSTENIBILITA' FINANZIARIA. SUPERAMENTO DEL PRINCIPIO DI SINALLAGMATICITA' TRA PROVISTA CONTRIBUTIVA E DIRITTO ALLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI.

Nel sistema previdenziale attuale appare tramontato il concetto tradizionale della sinallagmaticità genetica fra obbligazione contributiva e diritto alle prestazioni, in ragione della quale queste

ultime sorgerebbero solo *“in virtù del medesimo fatto contestualmente, sicchè la nascita dell’una dipende e si correla alla nascita dell’altra”*. (De Fina, Prescrizione dei contributi per l’assicurazione obbligatoria invalidità e vecchiaia e impossibilità di regolare la posizione assicurativa, FI, 1968, I, c. 1250).

Gli interventi legislativi e giurisprudenziali hanno da tempo individuato il fulcro del sistema previdenziale di sicurezza sociale nel principio solidaristico: l’avvento del finanziamento della previdenza ormai strutturalmente di tipo misto fa sì che all’apporto contributivo delle categorie interessate si accompagni il costante intervento dello Stato e quindi della solidarietà generale.

Sul finanziamento pubblico del sistema previdenziale era già intervenuta Corte di Cassazione a Sez. Un. che con la pronuncia 10232/2003 aveva affermato la natura sostanzialmente impositiva e non fondata su una stretta corrispettività della contribuzione pubblica. Con essa, infatti, era stato già dettato il principio di carattere generale in forza del quale tra obbligo contributivo e prestazioni allo stesso sottese non sussisterebbe alcuna logica di stretta correlazione.

Anche Cass. ord. n. 19241 del 15 settembre 2020, ha ribadito che la previdenza si fonda sul principio di solidarietà, considerato che tra prestazioni erogate e contributi versati non esiste un nesso di reciproca giustificazione causale e che l’apporto contributivo delle varie categorie di lavoratori è sempre accompagnato da un intervento finanziario dello Stato.

Parallelamente, il sistema di gestione finanziaria a ripartizione delle prestazioni pensionistiche spezza a priori non solo qualsiasi interdipendenza fra contributi e prestazioni afferenti i singoli soggetti ma addirittura la stessa coincidenza fra gruppi sociali che finanziano la tutela e coloro che ne usufruiscono, secondo un concetto di mutualità, rispetto al quale il concetto di solidarietà è più ampio.

Alcuni casi esemplificativi di disapplicazione legislativa del principio di sinallagmaticità riguardano:

- i contributi cd. di solidarietà sganciati da una vera e propria corrispettività della prestazione previdenziale quale quello di cui all’ art. 9 bis co 2 D.L. 103/91, conv. in L. 166/1991: *“2. Fino alla data di entrata in vigore di norme in materia di previdenza integrativa che disciplinino i regimi contributivi cui assoggettare le contribuzioni versate ad enti, fondi, istituti che gestiscono forme di previdenza o assistenza integrativa, e le prestazioni erogate dai fondi stessi, a decorrere dal periodo di paga successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, per le contribuzioni o le somme di cui al comma 1 e’ dovuto un contributo di solidarietà’ ad esclusivo carico dei datori di lavoro nella misura del dieci per cento in favore delle gestioni pensionistiche di legge cui sono iscritti i lavoratori”*.

-gli stessi accreditati GRATUITI (es contribuzione figurativa) che interrompono il nesso di corrispettività fra versamento e diritto alla prestazione .

Lo stesso calcolo della pensione “rivede e corregge” il mero dato di riferimento contributivo: anche quando la pensione è contribuiva, il calcolo non è mai commisurato alla (sola) contribuzione versata, posto che il montante individuale di contributi viene determinato dalla retribuzione, alla quale si applica un’aliquota specifica e, successivamente, un coefficiente di trasformazione. Per i lavoratori dipendenti, l’aliquota per il computo del montante è di 33% mentre l’aliquota per il versamento contributivo è del 32%.

Più in generale, il sistema di gestione A RIPARTIZIONE dei fondi pensionistici determina che i contributi versati dai singoli non vadano mai a finanziare le prestazioni degli stessi ma del sistema previdenziale nel suo complesso, assolvendo ad una funzione di SOLIDARIETA’.

La Suprema Corte porta alle estreme conseguenze il principio di solidarietà – inteso come finanziamento pubblico del sistema previdenziale - laddove lo stesso giustifica la persistenza dell’obbligo contributivo a carico del datore di lavoro anche quando l’ente previdenziale, per tutti o alcuni dei dipendenti, non sia tenuto a erogare determinate prestazioni (Cass. 19241/20 cit.) ed anche in caso di mancata esecuzione della prestazione lavorativa per cause diverse da quelle di legge e senza corresponsione della retribuzione (esemplificativamente, sul cd. “regime delle assenze non retribuite” in uso presso le Cooperative, cfr. Cass. 13650/19, 15120/19).

Il principio di solidarietà condiziona e si intreccia anche con la tematica del diritto del singolo lavoratore alla regolarità/integrità della propria posizione contributiva e costituisce un parametro non trascurabile nel dibattito circa la sussistenza di un diritto indipendente dall’adempimento contributivo del datore di lavoro, che il lavoratore possa vantare direttamente nei confronti dell’ente previdenziale.

2. LA SOLIDARIETÀ E LA SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA DEL SISTEMA PREVIDENZIALE. Caduti dunque gli equilibri individuali, originariamente assicurati dal sinallagma contributi/prestazioni, il sistema previdenziale si fonda oggi su equilibri diversi, dati dalla sintesi di due principi informativi, **quello già ricordato della solidarietà – in virtù del quale la collettività deve farsi carico dell’eliminazione del bisogno e di assicurare ai lavoratori e comunque in senso lato agli aventi diritto, prestazioni previdenziali adeguate ex art 38 Cost. ciò anche attraverso l’applicazione del principio di automaticità- e quello del contenimento della spesa pubblica / equilibrio finanziario.** Né è trascurabile la considerazione che al tema di un sistema previdenziale in equilibrio finanziario corrisponde quello della salvaguardia del patto intergenerazionale, in virtù del quale

la popolazione attiva si fa carico delle prestazioni previdenziali dei non attivi aventi diritto, confidando nella sussistenza di risorse che possano garantire la restituzione del “tatundem”, al momento debito.

Da qui il tema della sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale nel suo complesso, esigenza cui né il legislatore né la giurisprudenza costituzionale si è mostrata nel corso degli anni insensibile.

L’art. 3 L. 335/95 indica chiaramente quale obiettivo primario quello “di stabilizzare il rapporto fra spesa previdenziale e prodotto interno lordo”.

La Corte Costituzionale in varie occasioni, ha avuto modo di avallare talune scelte legislative anche in senso riduttivo dei diritti pensionistici acquisiti, sulla scorta del necessario bilanciamento di questi con esigenze di copertura finanziaria.

Al riguardo la Corte Costituzionale si è richiamata a un concetto di solidarietà “*declinata all’interno del sistema previdenziale seguendo i canoni della eguaglianza e della proporzionalità*” rilevando – nel preciso caso delle pensioni svizzere riguardo alle quali la contribuzione versata in Svizzera era sensibilmente inferiore a quella italiana- che “*la decisione ruota intorno alla sostenibilità del sistema previdenziale, il cui equilibrio deve essere preservato a garanzia di coloro che usufruiscono delle prestazioni, cfr. C. Cost. 264/2012*” (S. Sciarra, Solidarietà alla prova. Corte Costituzionale, sicurezza e diritti).

Spesso si è affermato, che la solidarietà intergenerazionale, che informa il sistema pensionistico, impone di tenere conto dei vincoli di bilancio, ma in un’ottica di modulazione con i diritti garantiti e costituzionalmente protetti, quali quelli sanciti dall’art. 38 Cost, di particolare pregnanza nella materia dell’invalidità civile.

In questa prospettiva, in materia di perequazione pensionistica, si è affermato che proporzionalità e adeguatezza delle prestazioni non devono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, «*ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta*», senza che ciò comporti un'automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione, poiché è riservata al legislatore una sfera di discrezionalità per l'attuazione, anche graduale, dei termini suddetti (*ex plurimis*, sentenze n. 316 del 2010; n. 106 del 1996; n. 173 del 1986; n. 26 del 1980; n. 46 del 1979; n. 176 del 1975; ordinanza n. 383 del 2004).

Il legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali deve «*dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili*

e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona» (sentenza n. 316 del 2010). Per scongiurare il verificarsi di «un non sopportabile scostamento» fra l'andamento delle pensioni e delle retribuzioni, il legislatore non può eludere il limite della ragionevolezza (sentenza n. 226 del 1993).

Successivamente, in materia di perequazione pensionistica la Corte Costituzionale ha fatto applicazione di tale criterio di ragionevolezza e con la sentenza n. 250/2017 ha respinto le censure di incostituzionalità del D.L. 65/2015 conv. in L. 109/15 con cui era stata data applicazione ai principi enunciati nella sentenza della C.Cost. 70/2015, statuendo che la nuova e temporanea disciplina prevista dal D.L. n. 65/2015 realizzi un bilanciamento non irragionevole fra i diritti dei pensionati e le esigenze della finanza pubblica.

Con l'ordinanza 96 del 11.05.2018, la Corte Costituzionale afferma la legittimità della normativa che ha escluso dalla perequazione automatica i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo per destinare gli introiti a sostegno dei trattamenti più bassi.

Tale soluzione appare ragionevole in quanto la scelta, a giudizio della Consulta, risulta essere suffragata dal rispetto del principio del bilanciamento complessivo degli interessi costituzionali che, in un mutevole contesto economico, ha imposto l'adozione di misure di contenimento della spesa. Di conseguenza la norma censurata non appare in contrasto con i principi di cui agli artt. 3 e 38 Cos.

Analoghi argomenti sono stati forniti dalla sentenza C. Cost. n. 173/2016 con cui erano state dichiarate non fondate tutte le questioni sollevate da varie sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti relative al cd. contributo di solidarietà, introdotto dall'art.1, comma 486 della legge n.147/2013 (legge di stabilità 2014), limitatamente al triennio 2014 - 2016, sulle pensioni di importo più elevato (cioè superiori da 14 a oltre 30 volte il trattamento annuo minimo Inps).

Intervenendo su una materia sensibile, quale è quella pensionistica, per modificare in senso peggiorativo un regime ultraventennale, la Corte aveva qui adottato una motivazione rigorosa, fornendo una specificazione di alcuni importanti principi. *“Il contributo, dunque, deve operare all'interno dell'ordinamento previdenziale, come misura di solidarietà “forte”, mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale, siccome imposta da una situazione di grave crisi del sistema stesso, indotta da vari fattori – endogeni ed esogeni (il più delle volte tra loro intrecciati: crisi economica internazionale, impatto sulla economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della*

previdenza, riforme strutturali del sistema pensionistico) – che devono essere oggetto di attenta ponderazione da parte del legislatore, in modo da conferire all'intervento quella incontestabile ragionevolezza, a fronte della quale soltanto può consentirsi di derogare (in termini accettabili) al principio di affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato (sentenze n. 69 del 201, n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 446 del 2002, ex plurimis).

L'effettività delle condizioni di crisi del sistema previdenziale consente, appunto, di salvaguardare anche il principio dell'affidamento, nella misura in cui il prelievo non risulti sganciato dalla realtà economico-sociale, di cui i pensionati stessi sono partecipi e consapevoli. Anche in un contesto siffatto, un contributo sulle pensioni costituisce, però, una misura del tutto eccezionale, nel senso che non può essere ripetitivo e tradursi in un meccanismo di alimentazione del sistema di previdenza.

Il prelievo, per essere solidale e ragionevole, e non infrangere la garanzia costituzionale dell'art. 38 Cost. (agganciata anche all'art. 36 Cost., ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale: sentenza n. 116 del 2010), non può, altresì, che incidere sulle "pensioni più elevate"; parametro, questo, da misurare in rapporto al "nucleo essenziale" di protezione previdenziale assicurata dalla Costituzione, ossia la "pensione minima".

Con la sentenza 234/2020 la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sulla tematica della tutela previdenziale, attraverso il sindacato sulla conformità a Costituzione dei commi 260 e 261 dell'art. 1 della l. n. 145/2018 (legge di bilancio per il 2019), nella parte in cui prevedono il "raffreddamento" della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, con un meccanismo proporzionale all'incremento dell'ammontare della pensione, e un contributo di solidarietà a carico delle pensioni di importo più elevato.

Considerati dunque i superiori principi, reiteratamente affermati, è possibile ritenere che proprio l'equilibrio finanziario del sistema previdenziale richieda indubbiamente una corretta modulazione fra l'erogazione delle prestazioni e la loro copertura contributiva.

Si potrebbe affermare che tale principio rechi in sé quello della meritevolezza delle prestazioni, declinata, dunque, ANCHE come partecipazione al finanziamento delle gestioni previdenziali attraverso l'adempimento dell'obbligazione contributiva.

E dunque i temi sono due, in realtà strettamente correlati: da un lato, vi è l'esistenza di un diritto del lavoratore alla cd. integrità contributiva che si traduce in concreto nel suo interesse, giuridicamente rilevante, a un corretto accreditamento contributivo a fronte di un rapporto di lavoro regolarmente svolto, finalizzato alla fruizione di una prestazione adeguata (tale diritto

risulta ormai riconosciuto da un orientamento giurisprudenziale alquanto costante e anche dalla Cass. Sez. Un. sentt. 638/2003, 3678/2009). Dall'altro lato, vi è l'esigenza di un bilanciamento di tale diritto con il principio di sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale nel suo complesso, che rende non trascurabile la necessità di una tendenziale copertura contributiva delle prestazioni e quindi, dell'adempimento dell'obbligazione contributiva da parte del datore di lavoro, obbligazione rispetto alla quale il lavoratore è pur sempre terzo.

Quali allora gli strumenti di tutela che possano conciliare queste opposte esigenze? Quali le azioni concesse al lavoratore?

3. TUTELA NELL'AMBITO DEL RAPPORTO GIURIDICO PREVIDENZIALE. PRINCIPIO DI AUTOMATICITÀ. APPLICAZIONE CONDIZIONATA, SETTORIALE E CAUTELATA?

Sicuramente diventa nuovamente attuale, alla luce dei sopra indicati rilievi, il dibattito dottrinale relativo alla portata contenutistica ed ai limiti applicativi del principio di automaticità delle prestazioni.

L'art. 2116 c.c. dispone che a fronte dell'inadempimento del datore di lavoro, le prestazioni previdenziali sono riconosciute al lavoratore subordinato anche in mancanza del versamento contributivo, ma ciò avviene a determinate condizioni e con dei limiti.

La presenza di delimitazioni soggettive e oggettive di applicazione dell'automatismo sembra già escludere *a fortiori* una portata generale e assoluta del principio.

In primo luogo vi sono dei limiti TEMPORALI.

La legge limita il beneficio al solo caso della CONTRIBUTIONE NON PRESCRITTA, traslando sull'INPS il rischio dell'inadempimento datoriale.

Tale limite TEMPORALE conferma ex se che il beneficio che il legislatore ha inteso riconoscere, è subordinato alla necessità che il diritto alla contribuzione non sia estinto e che il recupero sia pur sempre possibile.

Vi sono poi dei limiti OGGETTIVI.

L'automatismo opera laddove il diritto del lavoratore sia comprovato da documenti di data certa che attestino il presupposto dell'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato. Ciò al fine di scongiurare il pericolo che l'accreditamento contributivo – a carico della collettività - avvenga in relazione a rapporti di lavoro fittizio.

Secondo l'art. 40 Legge 153/1969 i contributi dovuti ma non versati sono comunque utili ai fini del conseguimento dei requisiti minimi per il diritto e il calcolo della pensione.

L'art. 23 ter della L. 485/72 ha poi precisato che detti contributi sono utili anche ai fini della misura, quand'anche non recuperati: *"Il requisito di contribuzione stabilito per il diritto alle prestazioni di vecchiaia, invalidita' e superstiti, si intende verificato anche quando i contributi non siano effettivamente versati, ma risultino dovuti nei limiti della prescrizione decennale.*

Il rapporto di lavoro deve risultare da documenti o prove certe. I periodi non coperti da contribuzione di cui al comma precedente sono considerati utili anche ai fini della determinazione della misura delle pensioni".

Vi sono infine dei limiti SOGGETTIVI: esclude ex se la portata generale di applicazione del principio dell'automatismo delle prestazioni previdenziali, l'affermazione secondo la quale lo stesso costituisce regola generale delle (sole) forme di previdenza ed assistenza obbligatorie per i lavoratori dipendenti a prescindere da qualsiasi richiamo esplicito della relativa disciplina, essendo semmai necessaria una disposizione esplicita per derogarvi, mentre è necessaria un'apposita previsione che ne estenda l'applicazione agli altri sistemi previdenziali. (Cass 11430/21 ne esclude l'applicabilità ai lavoratori della gestione separata).

Un'applicazione settoriale e "cautelata" dell'accredito "automatico" si rinviene nel diritto positivo: quando il datore di lavoro è sottoposto a procedura concorsuale a norma dell'art. 1 d.lgs.vo n. 80/92, e la procedura non abbia consentito il recupero della contribuzione omessa e non sia stata costituita la rendita vitalizia di cui all'art. 13 L. n. 1338/62, l'art. 3 del suddetto decreto legislativo consente all'interessato la facoltà di chiedere all'Istituto previdenziale competente che ai fini del diritto e della misura delle prestazioni siano considerati versati i contributi omessi ancorchè prescritti.

Solo nel caso di datore di lavoro soggetto a procedura concorsuale e insolvente, è dunque possibile l'accredito contributivo anche a prescindere dal limite temporale della prescrizione della contribuzione e sempre su richiesta del lavoratore.

Un'applicazione settoriale la si rinviene infine anche nella prassi amministrativa previdenziale che si richiama a pregressi interventi giurisprudenziali di maggiore apertura, ma pur sempre settoriali. Sulla scorta della sentenza Corte Costituzionale 374/97, con circolare 50/2003 l'INPS aveva previsto che i contributi dovuti ma non versati purchè non prescritti possono essere ricongiunti verso altri enti; ha ritenuto infatti che *"La Corte Suprema di Cassazione, sezione lavoro, con sentenza n.5767 del 20 aprile 2002 ha stabilito che per la contribuzione dovuta all'INPS l'onere dei contributi non versati spetta all'INPS cui per effetto dell'automatismo delle prestazioni fa carico il rischio derivante da eventuali inadempimenti del datore di lavoro nei limiti della prescrizione, dal*

momento che il lavoratore ha diritto all'integrità della sua posizione assicurativa correlata alla durata del rapporto e all'adempimento dell'obbligo contributivo non ancora prescritto".

Sul versante giurisprudenziale sembra peraltro, nel tempo, essersi progressivamente ridotto lo spazio di azione del lavoratore nei confronti dell'ente previdenziale.

Si passa infatti dal riconoscimento all'accreditamento contributivo anche nel caso in cui il lavoratore abbia solo comunicato all'ente l'omissione, senza che quest'ultimo si sia attivato e in caso di preclusione all'accesso alla rendita vitalizia (Cass.7459/2002), all'esclusione del riconoscimento del diritto del lavoratore ad agire nei confronti dell'ente previdenziale per l'accreditamento della contribuzione dovuta e non prescritta con accertamento incidentale del fatto presupposto.

Espressamente Cass. 3491/2014 afferma: *In applicazione degli stessi principi si è affermato inoltre che il lavoratore non ha azione verso gli enti previdenziali per costringerli all'azione di recupero dei contributi, dovendo a tal fine agire per il versamento nei confronti del datore di lavoro (Cass. Sez. L, Sentenza n. 6911 del 26/05/2000). Nel caso in esame, i lavoratori non potevano quindi agire in via autonoma nei confronti dell'Inps per l'accertamento del rapporto di lavoro subordinato, né tantomeno potevano chiedere di sostituirsi al datore di lavoro nel pagamento dei contributi, essendo loro attribuiti nel caso di omissione contributiva solo il rimedio previsto dall' art. 2116 c.c. e la facoltà di richiedere all'INPS la costituzione della rendita vitalizia ex art.13 L.1338/1962 pari alla quota di pensione che sarebbe spettata in relazione ai contributi omessi (Sez. L, n. 26990 del 07/12/2005). Sussisteva quindi il loro difetto di legittimazione processuale, sicché il processo deve concludersi con una decisione in rito in quanto l'azione non poteva essere proposta.".* Il concetto affermato è che ognuno ha legittimazione processuale nell'ambito di un rapporto di cui è parte e il lavoratore non è parte del rapporto obbligatorio contributivo con l'ente.

Sembra porsi in questa direzione anche la Cassazione con la recente sentenza n. 6722/21 laddove non è riconosciuto il diritto del lavoratore all'accredito contributivo per mancato adempimento del datore di lavoro poi cancellato in una fattispecie di reintegra per illegittimità del licenziamento.

4. TUTELA NELL'AMBITO DEL RAPPORTO CONTRIBUTIVO. AZIONE DEL LAVORATORE NEI CONFRONTI DEL DATORE DI LAVORO MA NON SOLO?

Sulla base dei superiori principi, più di recente il dibattito si è spostato sul tema delle azioni che il lavoratore ha a disposizione per stimolare l'adempimento dell'obbligazione contributiva da parte del datore di lavoro.

Non v'è dubbio infatti che secondo un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, l'instaurazione del rapporto di lavoro fa sorgere il diritto soggettivo del lavoratore all'adempimento esatto degli obblighi contributivi posti a carico del datore di lavoro.

Tuttavia l'azione per il recupero del credito contributivo vede come soggetto legittimato INPS e non il lavoratore.

L'obbligazione contributiva ha infatti quale soggetto attivo l'ente assicuratore e quale soggetto passivo il datore di lavoro, debitore dei contributi per l'intero: per converso, a tale rapporto obbligatorio è estraneo il lavoratore, che è solo il beneficiario della prestazione previdenziale; egli è cioè terzo rispetto a quel medesimo rapporto obbligatorio, designato ex lege a fargli acquisire il vantaggio patrimoniale dell'assicurazione sociale (Cass. 30 settembre 1968 n. 3051, 3 luglio 1971 n. 2079, 21 dicembre 1977 n. 5681, 4 gennaio 1978 n. 20, 19 agosto 1991 n. 8905, 20 aprile 1993 n. 4603; Cass. 30 dicembre 1993, n. 12993; Cass. 30 marzo 1994, n. 3120; Cass. 14 febbraio 2014, n. 3491).

L'estraneità del lavoratore al rapporto contributivo intercorrente tra datore di lavoro, soggetto passivo dell'obbligazione contributiva e ente previdenziale, soggetto attivo, determina che il lavoratore non può agire per l'adempimento nei confronti del datore di lavoro né può chiedere il pagamento in proprio favore dei contributi non versati dallo stesso all'ente previdenziale.

E allora la domanda è: di quale tutela il lavoratore dispone - escluse quelle di natura meramente risarcitoria - a fronte dell'inadempimento dell'obbligo contributivo datoriale? Qual è la migliore tutela, dal punto di vista sistematico e ordinamentale, ossia quella che possa in qualche modo essere anche funzionale all'esigenza stringente della copertura contributiva e del reperimento delle risorse necessarie al funzionamento del sistema previdenziale nel suo complesso?

Trattasi pertanto dell'ipotesi distinta e per così dire anteriore al perfezionamento della prescrizione contributiva, che è fattispecie risolta dalla rendita vitalizia.

Fermi i superiori assunti, sul tema la Suprema Corte nella pronuncia n. 23426/16 ha affermato: *"ciò non vuol dire - vale per completezza osservare - che il lavoratore, a fronte del mancato versamento contributivo da parte del datore di lavoro sia condannato a rimanere inerme. Ed invero, il lavoratore, durante il corso del rapporto assicurativo e sin dal momento in cui si è verificato il mancato versamento dei contributi, è legittimato ad esercitare un'azione contrattuale contro il datore di lavoro inadempiente al fine di ottenere la regolarizzazione della propria posizione assicurativa"*.

Trattasi dunque, in primis, di un'azione contrattuale di accertamento del diritto del lavoratore alla regolarizzazione contributiva, con correlativo obbligo del datore di lavoro che potrà essere al più condannato all'adempimento generico di tale obbligazione.

Si tratta di tutela effettiva, che garantisca al lavoratore – e anche all'ente -un risultato utile ai fini del conseguimento della contribuzione dovuta?

Esclusa la configurabilità di un'azione come adempimento di terzo che, come è stato più volte ribadito dalla Cassazione, è istituto di carattere eccezionale che può trovare giustificazione solo a fronte di una espressa previsione di legge (Cass. 19398/2014 Cass. 14853/2019 e Cass. 19679/2020) e in disparte questioni di legittimazione processuale/sostanziale del lavoratore di tipo surrogatorio, di difficile configurazione teorico-pratica, è stato anche da ultimo ritenuto che il lavoratore possa vantare nei confronti del datore di lavoro un diritto a un facere – appunto, la regolarizzazione -e non già un diritto di credito vero e proprio (creditore dell'obbligazione contributiva è e rimane, infatti, l'ente previdenziale).

Giurisprudenza di diritto ormai consolidata ha statuito che in un giudizio in cui sia rassegnata dal lavoratore una tale domanda, lo stesso dovrà chiamare in causa l'INPS quale litisconsorte necessario.

E' stato ritenuto che l'integrazione del contraddittorio nei confronti dell'INPS assume connotazione di necessità in ragione non solo della titolarità del diritto di credito in capo a INPS ma anche dell'indisponibilità del credito contributivo stesso, sicchè nessuna pronuncia al riguardo potrebbe essere resa senza la presenza in giudizio di INPS; si può aggiungere che il litisconsorzio necessario è peraltro finalizzato a rendere opponibile all'ente l'accertamento inerente il rapporto di lavoro, che è rapporto presupposto ed estraneo all'ente.

Si può pertanto affermare che la Corte di Cassazione, con ripetuti interventi (Cass. 8956/2020, ma anche, conformi, Cass.23142/20, 23375/20, 1730/20 e più di recente Cass. 2164/21, Cass. 6722/21) ed orientamento ormai consolidato è ferma nel NON riconoscere al lavoratore la possibilità di agire direttamente nei confronti dell'Ente per la regolarizzazione contributiva – inerendo detta domanda al tema del rapporto obbligatorio fra datore ed ente -ma se lo stesso agisce in giudizio contro il datore di lavoro, potrà ottenerne la condanna generica alla regolarizzazione contributiva, chiamando in causa anche l'INPS come litisconsorte necessario.

Tramontata dunque la possibilità di un'azione surrogatoria del lavoratore che non potrebbe far valere un diritto altrui – ossia dell'ente -nei confronti del datore di lavoro, tale prospettata soluzione di natura processuale, può dirsi soddisfattiva anche dell'interesse sostanziale del

lavoratore e dell'ente previdenziale al recupero e all'accreditamento della contribuzione dovuta dal soggetto obbligato?

Secondo un punto di vista, tale scelta può rivelarsi opportuna, nella misura in cui l'iniziativa del lavoratore consenta di portare all'emersione fattispecie di evasione contributiva altrimenti non rilevate, agevolando l'attivazione anche stragiudiziale del recupero contributivo da parte di INPS sulle spettanze retributive accertate giudizialmente come dovute.

Sotto questo aspetto, l'azione intentata dal lavoratore con la partecipazione dell'ente potrebbe costituire utile strumento interruttivo della prescrizione contributiva nei confronti del datore di lavoro e, si potrebbe aggiungere, consentirebbe all'ente previdenziale di estendere la sua funzione di indagine e controllo a fattispecie sfuggite alle maglie della programmazione dell'attività ispettiva ovvero delle campagne di accertamento ispettivo.

Sotto questo aspetto, la soluzione processuale prospettata verrebbe a porsi come un favorevole momento di cesura fra rapporto contributivo e rapporto previdenziale, tale da consentire all'ente di conoscere, in una sede privilegiata qual è quella giudiziale, le vicende del rapporto di lavoro e i presupposti dell'imposizione in modo da agevolare la successiva azione di recupero che gli compete.

A maggior ragione se non si esclude che l'ente possa anche approfittare della sede giudiziale, in cui è chiamato a partecipare come contraddittore necessario, per acquisire un titolo esecutivo autonomo – ma dipendente dall'accertamento principale - ossia una pronuncia di condanna del datore di lavoro al pagamento della contribuzione eventualmente già accertata nell'*an* e nel *quantum* in sede ispettiva, ovvero, a seguito di quantificazione direttamente effettuata in sede giudiziale dell'onere contributivo che deriverebbe dall'accoglimento della domanda di accertamento svolta da parte ricorrente.

E ciò non solo a vantaggio di un più rapido ed esteso – oggettivamente e soggettivamente – recupero contributivo ma anche del superamento di quel limite temporale che circoscrive l'operatività concreta dello stesso principio di automatismo ai soli contributi non versati e non prescritti.

Sotto questo aspetto, bisogna considerare che l'anzianità contributiva è un concetto che il lavoratore è disposto generalmente a prendere in considerazione sul volgere del pensionamento e non prima, a meno che non vi sia costretto dall'urgenza di far valere i diritti violati – per lo più economici - inerenti il rapporto di lavoro.

Il rimedio dell'accREDITamento automatico è invece pensato per un rapporto di lavoro in corso, con contribuzione ancora esigibile in quanto non prescritta.

La citata soluzione, potrebbe risultare peraltro corretta anche da un punto di vista sistematico, in quanto coerente con alcune previsioni di legge, che sembrano dettate in funzione di un'iniziativa attiva e tempestiva del lavoratore, volta da un lato a sollecitare l'adempimento del datore di lavoro e ad agevolare il recupero della contribuzione non prescritta e dall'altro, in caso negativo, l'accesso del lavoratore all'automatismo.

Così è per la previsione di cui all'art. 1 co 6 L. n. 335/95, che prevede che ad ogni assicurato venga inviato da INPS con cadenza annuale un estratto conto che indichi le contribuzioni effettuate, la progressione del montante contributivo e le notizie relative alla posizione ass.va.

E così pure è per la previsione relativa al raddoppio del termine di prescrizione di cui all'art. 3 commi 9 e 10 L. 335/95 in caso di denuncia della scopertura contributiva da parte del lavoratore.

Una tesi opposta ha invece affermato che l'intervento processuale dell'INPS – nelle cause intentate dal lavoratore contro il datore di lavoro - sarebbe inutile e dannoso (R.RIVERSO, "La tutela della posizione assicurativa del lavoratore nella giurisprudenza", atti del Convegno CGIL 2022); la pretesa dell'INPS non sarebbe infatti implicata dalla domanda del lavoratore, avendo diverso titolo, e anzi ostacolerebbe una veloce definizione della causa, introducendo potenzialmente un contraddittore nuovo che potrebbe svolgere proprie domande ed impedire in concreto la conclusione di ipotesi conciliative utili. Inoltre, si afferma, il reale problema risiede nel difetto di legittimazione perdurante in capo al lavoratore a far valere un diritto altrui, che non sarebbe risolto dall'estensione del contraddittorio.

La conclusione sarebbe che il lavoratore non disporrebbe in tal modo, di alcuno strumento di tutela.

Sicuramente sembra contrastare con l'approccio sistematico sopra riferito – e forse porsi piuttosto in linea con la tesi dell'inutilità dell'intervento processuale dell'Ente – anche il recente intervento della Corte di Cassazione che non ha ritenuto applicabile il raddoppio del termine di prescrizione per i contributi post 1995, trattandosi di diritto intertemporale (Cass. 5820/21).

5. PRESTAZIONI EROGATE INDEBITAMENTE. CONTROLLO E AUTOTUTELA DELL'INPS. CONSEGUENZE SULLE PRESTAZIONI PENSIONISTICHE DELLE SCOPERTURE CONTRIBUTIVE SUCCESSIVAMENTE INTERVENUTE.

Il diritto del lavoratore alla regolarità/integrità contributiva è convergente con il diritto/dovere dell'Ente di operare i debiti controlli sul corretto adempimento degli obblighi contributivi, al fine di

attivare tempestivamente da un lato il recupero della contribuzione dovuta e dall'altro l'eliminazione delle prestazioni non dovute.

Le posizioni assicurative degli interessati, da cui deriva il diritto alle prestazioni, si alimentano della contribuzione denunciata e versata attraverso i flussi uniemens.

I controlli degli enti si espandono dunque al caso inverso a quello sin qui esaminato, della contribuzione indebitamente presente sull'estratto conto dell'assicurato.

All'INPS compete infatti il controllo del presupposto legittimante l'accredito contributivo ossia esemplificativamente:

- A) l'instaurazione di un rapporto di lavoro in concreto esistente e non fittizio;
- B) la condizione di esubero di personale, che giustifica la collocazione in CIGS di taluni lavoratori con conseguente accredito della relativa contribuzione figurativa, necessaria a consentire l'accesso al prepensionamento degli interessati (settore editoria).
- C) l'effettiva sussistenza di un datore di lavoro che operi il distacco del rappresentante sindacale presso la propria associazione.

Come anticipato, quando taluno di questi presupposti di legge manca, l'INPS E' LEGITTIMATO a DISCONOSCERE la contribuzione versata, che verrà così ANNULLATA, con revoca ed eliminazione delle prestazioni pensionistiche eventualmente erogate.

Come ritenuto da Cass. 809/21, "in forza del potere di autotutela spettante in via generale alle PPAA, l'INPS è legittimato a compiere atti di verifica di rettifica e di valutazione di situazioni giuridiche preesistenti nonché ad annullare d'ufficio con effetto ex nunc qualsiasi provvedimento che risulti ab origine adottato in contrasto con la normativa vigente, e quindi può disconoscere in radice l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato che costituisce presupposto necessario e indefettibile della sussistenza del rapporto assicurativo, con la conseguenza, in questa evenienza, che i contributi versati sono inidonei a costituire una valida posizione contributiva".

L'intervento dell'INPS potrebbe allora sicuramente confliggere, in questi casi, col diritto del lavoratore a conservare la sua posizione contributiva e la prestazione che ne è derivata.

Con l'ordinanza collegiale emessa il 9.5.2023 in sede reclamo ex art. 669-terdecies cpc, in punto di "fumus boni iuris" il Tribunale di Milano ha espressamente affermato, in un caso di eliminazione e perdita della pensione per il venir meno della contribuzione indebitamente e fraudolentemente accreditata, che "per escludere il diritto al ripristino della pensione è sufficiente l'accertamento sul piano meramente oggettivo della sussistenza o meno dei requisiti del prepensionamento" non

rilevando l'accertamento relativo all'elemento soggettivo in capo al lavoratore "che allo stato potrebbe essere vittima come complice dell'ingegnosa operazione negoziale posta in essere".

Il principio cui sembra aver aderito il Tribunale di Milano è che, nella fattispecie esaminata, sussista un interesse pubblico prevalente al ripristino della legalità come fatto oggettivo, al mancato esborso di prestazioni non dovute, senza che rilevi la partecipazione o meno del lavoratore alla fattispecie fraudolenta.

Qui non c'è un diritto all'integrità contributiva tutelabile, perché per tale deve intendersi solo ed esclusivamente il diritto alla registrazione della contribuzione dovuta per legge, in presenza dei validi presupposti di legge. D'altro canto il principio di automatismo funziona con questo presupposto ed è congegnato in modo da escludere in radice i rapporti fittizi.

Soprattutto, in questi casi è ravvisabile un interesse pubblico a non gravare il bilancio pubblico di prestazioni non spettanti; qui la ragione della sostenibilità finanziaria si fa più urgente e così pure la necessità di tutela dell'interesse privato e dell'affidamento cedono il passo all'interesse di non gravare la collettività di spese non dovute.

In quest'ultimo caso sembra riemergere e prevalere il criterio del controllo sulla spesa pubblica, sull'erogazione di prestazioni che gravano sulle poste di bilancio senza i necessari presupposti di diritto.

Il tema controverso qui, è piuttosto la natura dell'indebito: trattasi di indebito previdenziale sottoposto alle disposizioni speciali di settore (regime speciale di irripetibilità di cui alla cui all'art.59 L. 88/89 e L. 412/91, che in relazione alla natura della prestazione pone esigenze di tutela dell'affidamento dell'accipiens); oppure trattasi di indebito civile ex art. 2033 cc?

L'assenza del presupposto contributivo, come fatto costitutivo del diritto mancante, evoca il caso della prestazione pensionistica erogata totalmente *sine titulo*, in mancanza dei presupposti di legge, alla cui inevitabile revoca consegue l'applicazione del regime generale di ripetizione dell'indebito ex art. 2033 c.c. (e non già quello speciale di irripetibilità di cui alla cui all'art.59 L. 88/89 e L. 412/91, per mancanza del rapporto giuridico previdenziale, mai instaurato).

In senso conforme si è espressa la giurisprudenza di merito e di diritto: Cass. 21453/2013, Trib. Genova n. 349/2021, C.App. Milano sent. n. 640/22.

Qui è infatti più complessa la protezione dell'aspettativa del lavoratore a conservare la prestazione mancante *ab origine* dei requisiti di legittimità, in quanto conferita in assenza dei necessari presupposti di legge ed in mancanza di un rapporto giuridico previdenziale legittimamente instaurato.

6. CONTROLLI FINALIZZATI ALLA COPERTURA CONTRIBUTIVA. TEMPESTIVITÀ DEL CONTROLLO E RIDUZIONE DEL RISCHIO DI EROGAZIONE DI PRESTAZIONI INDEBITE. ACCERTAMENTI EX POST E IN PREVENZIONE. VIGILANZA DOCUMENTALE E ISPETTIVA.

Sul versante della copertura assicurativa, recente obiettivo dell'INPS è quello di accelerare i controlli sul corretto assolvimento dell'obbligo contributivo e sui flussi cd. uniemens che alimentano i conti assicurativi da cui originano le prestazioni, con interventi eliminatori e di recupero delle prestazioni indebite più tempestivi, anche a beneficio di quanti ne subiscano le revoche.

Il versante su cui INPS cerca ultimamente di operare in modo sempre più netto e deciso, è il rafforzamento della cd. vigilanza amministrativa/documentale, per la sua intrinseca velocità, tempestività ed efficacia.

La vigilanza "amministrativa" nasce in INPS nel 2010 anche come effetto della progressiva e completa telematizzazione dei flussi contributivi aziendali- trasmissione delle denunce contributive (DM telematico, Emens, Uniemens) già in atto dal 2005 – e della conseguente formazione delle posizioni assicurative individuali.

Attraverso un approccio di tipo statistico-analitico delle singole fattispecie omissive-evasive sono stati quindi elaborati indici di rischio in relazione ai quali viene operata l'estrazione di liste di aziende non congrue, che vengono sottoposte a verifica amministrativa attraverso l'uso di procedure informatiche.

L'attività di vigilanza documentale ex post riguarda la corretta utilizzazione delle agevolazioni contributive, la corretta effettuazione dei conguagli per prestazioni anticipate dal datore di lavoro e a carico di INPS, riduzioni contributive nel settore agricoltura, versamento della contribuzione virtuale in edilizia, versamento del ticket di licenziamento.

La vigilanza documentale ex post ha come obiettivi il contrasto a fenomeni e comportamenti aziendali potenzialmente in grado di arrecare danno alle entrate dell'Istituto; l'accertamento della contribuzione dovuta e non versata.

L'uso di piattaforme informatiche ha consentito un'evoluzione nel sistema dei controlli, da ultimo finalizzati all'individuazione e al contrasto di alcuni filoni di truffe posti in essere nei confronti dell'Istituto e/o fattispecie di evasione e/o elusione contributiva.

I casi più rilevanti all'attenzione dell'Istituto sono rappresentati dalla costituzione dei rapporti di lavoro simulati e dall'utilizzo di falsi crediti fiscali in compensazione di crediti contributivi.

Nel primo ambito, la vigilanza documentale porta all'annullamento dei rapporti di lavoro fittizi finalizzati principalmente alla fruizione di prestazioni indebite (e anche al rilascio di permessi di soggiorno). Con conseguente recupero delle prestazioni indebitamente erogate.

Nell'ambito delle false compensazioni, la vigilanza documentale è diretta all'individuazione – in sinergia con AdE – dei soggetti che attraverso l'utilizzo di falsi crediti erariali riescono ad avere una parvenza di regolarità nel versamento della contribuzione e il rilascio del DURC, con evidenti benefici dal punto di vista dell'abbattimento del costo del lavoro e con conseguente concorrenza sleale sul mercato.

L'applicativo cd. *FROZEN* realizzato da INPS (circolare 97/2017) intercetta i flussi contributivi uniemens a rischio BLOCCANDO l'abbinamento con i modd. F24 di versamento e prima che i contributi fittizi vadano a popolare le banche dati e i flussi assicurativi individuali.

L'attività di vigilanza documentale quindi ha quale obiettivo quello di rilevare, principalmente attraverso l'esame e l'analisi delle denunce prodotte dal contribuente, eventuali anomalie al fine di:

- mantenere una situazione di controllo territoriale costante per rilevare situazioni di incongruità contributive GIA' CONSUMATE per incrementare il volume degli importi accertati
- operare un'attività di PREVENZIONE delle truffe e di quelle fattispecie evasive della contribuzione prima che il comportamento fraudolento si sia consolidato e abbia prodotto i suoi effetti a danno delle entrate dell'Istituto. Tale attività è finalizzata in particolare alla riduzione del debito pubblico, e alla realizzazione di minori esborsi. Cfr. circolare 147/2015.

Da un lato quindi permane l'obiettivo della costante azione di controllo sul territorio in relazione a situazioni di irregolarità contributiva già poste in essere, allo scopo di garantire il mantenimento dell'efficacia deterrente dell'azione di Verifica Amministrativa (c.d. attività di accertamento: diretta ad accertare e quantificare la contribuzione previdenziale dovuta e non versata); dall'altro si cerca di prevenire e/o contrastare con la massima tempestività possibile le fattispecie elusive degli obblighi contributivi ancor prima che il comportamento fraudolento si sia consolidato ed abbia prodotto i suoi effetti a danno delle entrate dell'Istituto e del sistema Paese (c.d. attività di prevenzione: finalizzata a contribuire alla riduzione del debito pubblico).

In sostanza, l'attività di vigilanza e controllo dell'INPS si è da ultimo maggiormente caratterizzata quale attività di prevenzione dei comportamenti posti in essere in violazione delle norme di legislazione sociale e di regolamentazione dell'obbligo contributivo, e non più di mero accertamento delle irregolarità formali *ex post*.

L'accertamento delle frodi compiute e il recupero delle somme evase o indebitamente erogate, sono azioni dirette a salvaguardare l'equilibrio finanziario del sistema previdenziale, attraverso l'incremento delle entrate contributive e la riduzione delle uscite per prestazioni non dovute.

Il controllo predittivo interviene prima che i dati contributivi vadano ad alimentare il conto assicurativo individuale, e, attraverso il blocco, rende i periodi assicurativi sottoposti a verifica non disponibili per il riconoscimento delle prestazioni previdenziali sino all'esito del processo di controllo.

Tale controllo documentale è svolto in primis sui flussi uniemens (lavoratori alle dipendenze di datori di lavoro privati non agricoli

A seguito delle modifiche introdotte dall'articolo 8, comma 2, della legge 29 ottobre 2016, n. 199, da gennaio 2020 al settore agricolo è stato applicato un adattamento del sistema di denuncia UNIEMENS con flussi contributivi relativi ai rapporti di lavoro agricolo, ai fini dell'accertamento e riscossione dei contributi, non più trasmessi trimestralmente ma mensilmente.

Tale flusso informativo è anche finalizzato alla compilazione e pubblicazione degli elenchi nominativi dei braccianti agricoli con successiva implementazione del relativo conto assicurativo, con più efficiente gestione degli indebiti sulle prestazioni di DS agricola o di altra natura che in tal modo vengono immediatamente rilevati. (circ. 65/2019).

L'INPS nella descritta attività di contrasto all'evasione ed elusione contributiva opera in stretta sinergia con la funzione di vigilanza ispettiva, che dal 2015 è svolta dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

L'INL viene istituito con il D.Lgs.vo n. 149/2015 e dall'1.1.2017 svolge le attività ispettive già di competenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'INPS e dell'INAIL.

L'INL interviene per gli approfondimenti accertativi più complessi, in relazione alle situazioni di fatto che non possono essere rilevate documentalmente.

Qui il principio di ragionevole durata dei procedimenti accertativi degli enti può in effetti contrapporsi all'interesse dei lavoratori alla regolarizzazione tempestiva della propria posizione sotto tutti i profili esaminati.